

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายจากการปฏิบัติหน้าที่
ผู้วิจัย หม่อมหลวงศุภกิตต์ จรูญโรจน์ หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ ๒๔
ตำแหน่ง อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และบ่อยครั้งที่วิธีการของเจ้าหน้าที่รัฐในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดหรือประชาชนถึงแก่ความตาย แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้กำลังในการจับกุมผู้กระทำความผิด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานจับตาย หรือใช้วิธีการที่รุนแรงเกินสมควรแก่เหตุ กระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่และทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนถึงแก่ความตาย มีขั้นตอนพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยเริ่มต้นจากการชั้นสูตรพลิกศพที่ต้องมีพนักงานอัยการและพนักงานฝ่ายปกครองเข้าร่วมกับแพทย์และพนักงานสอบสวนทำการชันสูตรพลิกศพ การทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพโดยพนักงานสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการ การไต่สวนชั้นสูตรพลิกศพโดยศาลเพื่อให้ทราบถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย การทำสำนวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการ และเมื่อทำการสอบสวนเสร็จหากเป็นการวิสามัญฆาตกรรมก็ต้องเสนอสำนวนต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง แต่ถ้าเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่เจตนา ก็ต้องเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการแห่งท้องที่ที่มีเขตอำนาจสำหรับกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจสอบสวน แต่คณะกรรมการป.ป.ช. จะทำการไต่สวนแล้วส่งรายงานการไต่สวนให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ แม้กระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐจะมีขั้นตอนพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป โดยมีพนักงานอัยการ พนักงานฝ่ายปกครอง รวมทั้งศาล เข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากระบวนการสอบสวนดำเนินคดีเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่มีการเอื้อประโยชน์หรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่การตั้งต้นคดีก็เริ่มต้นจาก

พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน หากเจ้าหน้าที่รัฐไม่ยอมรับหรืออ้างว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้เป็นผู้ทำให้ตาย หรืออ้างว่าเป็นกรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดที่ทำให้ประชาชนถึงแก่ความตาย คดีดังกล่าวก็ไม่อาจเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดได้อันเป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงเพื่อมิให้นำคดีเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวข้างต้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนถึงแก่ความตาย ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายจากการปฏิบัติหน้าที่
๒. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศและหลักการตามกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๓. เพื่อศึกษาหลักการชั้นสูตรพลิกศพ การสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรมและกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย
๔. เพื่อเสนอแนวทางการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย

ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการศึกษาการคุ้มครองสิทธิในชีวิตของบุคคลจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ในส่วนของกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับการชั้นสูตรพลิกศพ การสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนถึงแก่ความตายในขั้นตอนก่อนฟ้องคดี

วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน และการดำเนินการทางกฎหมาย ตลอดจนสภาพปัญหาที่

เกิดขึ้นจากเหตุการณ์หรือคดีที่เกิดขึ้นจริง โดยวิเคราะห์จากบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และคำพิพากษาของศาลฎีกา

ผลการวิจัย

แม้กฎหมายจะได้วางมาตรการตรวจสอบไว้อย่างรัดกุมในระดับหนึ่ง แต่การดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายดังกล่าวยังมีสภาพปัญหาอยู่มากในทางปฏิบัติ โดยอาจประมวลเป็นบทสรุป ดังต่อไปนี้

๑. ระบบชั้นสูตรพลิกศพของไทยเป็นระบบตำรวจ (Police system) โดยให้อำนาจการตัดสินใจต่างๆ ขึ้นอยู่กับพนักงานสอบสวนในการชันสูตรพลิกศพเป็นสำคัญ แพทย์เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการชันสูตรพลิกศพ แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะบัญญัติให้ การชันสูตรพลิกศพกรณีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ต้องประกอบด้วยบุคคล ๔ ฝ่าย ได้แก่ แพทย์ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ พนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อถ่วงดุลอำนาจให้การชันสูตรพลิกศพเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติบุคคลฝ่ายอื่นที่เข้าร่วมชันสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวนยังขาดความรู้ ความเข้าใจและแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในบทบาทของตน ทำให้เจตนารมณ์ที่จะให้ช่วยตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

๒. การแบ่งแยกขั้นตอนการชันสูตรพลิกศพ และการสอบสวนออกจากกันทำให้กระบวนการค้นหาความจริงไม่ต่อเนื่องและโปร่งใส การทำสำนวนชันสูตรพลิกศพแยกต่างหากจากการทำสำนวนสอบสวน แม้ภายหลังจะนำมาประกอบกันแต่ทำให้เกิดการแยกส่วนในการค้นหาความจริงในภาพรวม บุคลากรที่เกี่ยวข้องของแต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในสำนวนชันสูตรพลิกศพกับสำนวนสอบสวนก็เป็นคนละคนกัน และไม่มีช่องทางที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันได้ อันลดทอนประสิทธิภาพในการที่จะร่วมมือกันค้นหาความจริงทำให้คดีเมื่อขึ้นสู่ศาลแล้ว ศาลมักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย

๓. พนักงานอัยการยังไม่ได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนในการเข้าร่วมสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ทำให้เกิดการละเลยในทางปฏิบัติ และปล่อยให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนแต่ฝ่ายเดียว พนักงานอัยการเพียงเข้าร่วมในการสอบปากคำพยานให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น เมื่อคดีมาถึงชั้นพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการหรืออัยการสูงสุด จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาอันเป็นเหตุให้มักจะต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีคล้อยตามความเห็นของพนักงานสอบสวน

โดยไม่สามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนได้อย่างสมบูรณ์ตามที่สังคมคาดหวัง

ข้อเสนอแนะ

๑. การดำเนินการในเชิงนโยบาย

ก. การบูรณาการกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย โดยสร้างระบบการรวบรวมพยานหลักฐานจากการชันสูตรพลิกศพ การไต่สวนชันสูตรพลิกศพ และการสอบสวนให้สอดคล้อง ส่งต่อเป็นกระบวนการเดียวกัน เพื่อความรวดเร็ว โปร่งใสในการแสวงหาพยานหลักฐานและได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ครบถ้วน สามารถตอบข้อสงสัยของสังคมได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการทำสำนวนชันสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวนนอกเหนือจากอำนาจในการเข้าร่วมทำสำนวนกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ วรรคสี่ แม้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ วรรคหก และพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๕/๑ แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์สภาพบังคับหรือโทษของการฝ่าฝืนคำแนะนำของพนักงานอัยการดังที่เป็นอยู่ เพื่อป้องกันการที่พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นเดียวกับผู้ต้องหา ทำสำนวนไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องเดียวกัน นอกจากนี้การรวมการชันสูตรพลิกศพและการสอบสวนให้เป็นขั้นตอนเดียวยังทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการรวบรวมพยานหลักฐาน และความรวดเร็วในการสอบสวน โดยอาจเพิ่มความโปร่งใสในการตรวจสอบด้วยการเปิดช่องให้บุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ของผู้ตายเข้ามามีส่วนร่วมในการชันสูตรพลิกศพและกระบวนการพิจารณาของศาลในการไต่สวนชันสูตรพลิกศพตามสมควร

ข. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติให้แพทย์นิติเวชมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เต็มในการชันสูตรพลิกศพ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบพยานหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่บิดเบือนได้ยากหากรวบรวมมาอย่างถูกต้องตามขั้นตอน อีกทั้งยังเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียกับการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายต่างจากพนักงานสอบสวนที่โดยทั่วไปแล้วพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่พบศพนั้นอยู่ซึ่งกฎหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการทำสำนวนชันสูตรพลิกศพมักเป็นพนักงานสอบสวนที่อยู่ในท้องที่หรือสถานี่ตำรวจเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการวิสามัญฆาตกรรมนั่นเอง

ทำให้มีโอกาที่จะผ่อนปรนหรือมีโอกาที่ผู้ต้องหาในคดีวิสามัญฆาตกรรมดังกล่าวจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานในสำนวนได้

ค. ปรับปรุงการมีส่วนร่วมของฝ่ายผู้ตายในการชันสูตรพลิกศพและการสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรม แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสอง จะกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่แจ้งให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบเท่าที่จะทำได้ แต่ไม่ได้บัญญัติว่าเมื่อฝ่ายผู้ตายซึ่งถือเป็นผู้เสียหายในการตายดังกล่าวทราบแล้วจะมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใดๆในการชันสูตรพลิกศพ ซึ่งการมีฝ่ายผู้ตายร่วมอยู่ในการชันสูตรพลิกศพและในกรณีที่ต้องมีการผ่าศพด้วยนั้นจะเป็นการประกันถึงความโปร่งใสในกระบวนการชันสูตรพลิกศพได้อย่างดียิ่งขึ้น โดยฝ่ายผู้ตายอาจมีสิทธิที่จะขอให้บุคคลที่มีความรู้ทางด้านการแพทย์หรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือตัวแทนจากองค์กรอิสระต่างๆเข้าร่วมสังเกตการณ์และเป็นสักขีพยานในการชันสูตรพลิกศพเพื่อจะได้มีโอกาสได้แจ้งในขณะทำการชันสูตรพลิกศพในทันที ทั้งในขั้นตอนของการทำสำนวนสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรมก็ควรมีกฎหมายรับรองให้ฝ่ายครอบครัวหรือญาติผู้ตายมีสิทธิได้รับการแจ้งผลการสอบสวนและเข้าถึงข้อมูลในการสอบสวนตามที่เหมาะสม

๒. การดำเนินการในเชิงปฏิบัติ

ก. จัดให้มีคู่มือหรือระเบียบที่วางหลักเกณฑ์ในการร่วมชันสูตรพลิกศพ ทำสำนวนชันสูตรพลิกศพ ใต้สวนชันสูตรพลิกศพ และทำสำนวนสอบสวนคดีวิสามัญฆาตกรรมอย่างละเอียด เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นแพทย์ พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงานอัยการรวมทั้งพนักงานสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆอย่างชัดเจนและไม่ให้เนิ่นนานจนเกินไปอันอาจส่งผลกระทบต่อพยานหลักฐานในคดี

ข. กวดขันให้พนักงานอัยการต้องทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเต็มที่ในการชันสูตรพลิกศพขั้นตอนต่างๆ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการทำสำนวนใต้สวนชันสูตรพลิกศพและสำนวนสอบสวน เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคานอำนาจของพนักงานสอบสวน และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้อ้างการปฏิบัติหน้าที่มาฆ่าผู้อื่นตามอำเภอใจ

ค. จัดให้มีการอบรมร่วมกันอย่างสม่ำเสมอระหว่างบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการชันสูตรพลิกศพทั้ง ๔ ฝ่าย คือ พนักงานสอบสวน แพทย์ พนักงานอัยการ และพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อสร้างความตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่และสร้างความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของแต่ละฝ่ายต่อการร่วมกันทำการชันสูตรพลิกศพให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการชันสูตรพลิกศพที่ถูกต้อง